

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/160675>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

## AANBEVELINGEN AAN DE VERDRAGSSTATEN VOOR EEN TOEKOMSTBESTENDIG EVRM-SYSTEEM

### En wat Nederland heeft gedaan en nog zou kunnen doen

Lize Glas \*

**Samenvatting** | Bij de lange traditie van hervormingen aan het EVRM-systeem horen ook aanbevelingen aan de Verdragsstaten over hoe zij kunnen bijdragen aan het overeind houden van het systeem. Deze bijdrage brengt deze aanbevelingen in kaart, zoals zij zijn gedaan in het verband van de vier *high level conferences* in Interlaken, Izmir, Brighton en Brussel, door het Comité van Ministers en door de Stuurgroep voor mensenrechten van de Raad van Europa (CDDH). Daarnaast gaat deze bijdrage in op de vraag of en in hoeverre Nederland gehoor heeft gegeven aan de aanbevelingen. Alhoewel zal blijken dat Nederland het vrij goed doet vanuit het perspectief van de besproken aanbevelingen, blijft er ruimte voor verbetering. Deze bijdrage doet suggesties hoe Nederland die ruimte kan invullen.

**Trefwoorden** | Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, Europees Hof voor de Rechten van de Mens, hervormingen, implementatie, tenuitvoerlegging.  
[art. 13 en 34 EVRM, art. 4:6 Awb]

Kluwer Navigator | NTM-NJCM Bull. 2016/20

## 1 Inleiding

Op 11 december 2015 publiceerde de Stuurgroep voor mensenrechten van de Raad van Europa (RvE), beter bekend als de CDDH, een rapport over de toekomst van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens op de langere termijn (Verdrag, EVRM).<sup>1</sup> Dit rapport staat in een lange traditie van hervormingen aan het Verdragssysteem en van het evalueren van de toekomstbestendigheid van dat systeem.<sup>2</sup> Bij deze traditie horen ook aanbevelingen aan de Verdragsstaten, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (Hof, EHRM) en anderen over hoe zij kunnen bijdragen aan het overeind houden van het systeem. De aanbevelingen staan, naast in stukken van de CDDH, onder meer in aanbevelingen van het Comité van Ministers (CvM) aan de Verdragsstaten en verklaringen van de vier *high level conferences* in Interlaken (2010), Izmir (2011), Brighton (2012) en Brussel (2015).<sup>3</sup>

Terwijl de eerste drie conferenties nog voornamelijk over de toekomst van het EHRM in algemene zin gingen, is de focus van de vierde conferentie verschoven naar de implementatie van het Verdrag door de staten. Dit is niet verbazingwekkend aangezien het de staten zelf zijn die primair verantwoordelijk zijn voor het implementeren van het Verdrag<sup>4</sup> en daarnaast voor het in gevaar brengen van de toekomst van het Verdragssysteem. Zij brengen haar toekomst

■ Mr. dr. L.R. Glas is universitair docent Europees recht aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 Zie hierover B.E.P. Myjer, 'Hoe nu verder met het Europese Hof? Opmerkingen over het CDDH report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights', NTM/NJCM-Bull. 2016, p. 45-57.

2 Zie voor meer informatie L.R. Glas, *The Theory, Potential and Practice of Procedural Dialogue in the European Convention on Human Rights System*, Antwerpen: Intersentia 2016, p. 52-61.

3 De PACE doet ook aanbevelingen, maar deze aanbevelingen zijn niet meegenomen.

4 Art. 1 EVRM.

in gevaar omdat zij het Verdrag niet volledig hebben geïmplementeerd en de EHRM-uitspraken niet volledig ten uitvoer leggen, waardoor mensenrechtenproblemen niet bij de wortel aangepakt worden en blijven bestaan. Onder andere dit nalaten resulteert in bijna 69.850 aanhangige zaken op 30 april 2016, waarvan ongeveer de helft repetitief is.<sup>5</sup>

De veelheid aan aanbevelingen en de nadruk op het belang van nationale implementatie vormen aanleiding voor het geven van een overzicht van wat de staten allemaal kunnen doen om bij te dragen aan de toekomstbestendigheid van het Verdragssysteem en tegelijkertijd aan de volledige en effectieve implementatie van het Verdrag in hun eigen rechtssystemen. Het overzicht is gebaseerd op de verklaringen van de vier *high level conferences*, relevante aanbevelingen van het CvM<sup>6</sup> en rapporten van de CDDH. Daarbij gaat het om stappen die de staten individueel in hun eigen (rechts)systeem kunnen zetten. De meest algemene aanbeveling dat de staten het Verdrag moeten implementeren en de uitspraken van het Hof ten uitvoer moeten leggen is niet meegenomen; dit is welbekend en daarom niet heel interessant voor deze bijdrage.

Naast dat deze bijdrage een overzicht geeft van de aanbevelingen aan de staten, gaat het na in hoeverre Nederland al gehoor heeft gegeven aan die aanbevelingen. Binnen het bestek van deze bijdrage kan dit niet al te uitvoerig worden beschreven, maar niettemin kunnen verschillende stappen die Nederland al dan niet heeft genomen worden aangestipt. Dit onderdeel van de bijdrage geeft tevens een inkijkje in waar Nederland nu eigenlijk staat op EVRM-gebied (bijvoorbeeld: hoeveel zaken liggen bij het CvM voor? Hoe vaak intervenueert Nederland? En welke vrijwillige financiële bijdrages maakt Nederland aan de RvE?). Vervolgens is het, bij wijze van slot, mogelijk om kort aan te geven welke stappen Nederland nog zou kunnen zetten om te komen tot een toekomst bestendig EVRM-systeem.

De bespreking van de aanbevelingen is onderverdeeld in acht categorieën die worden behandeld in evenveel paragrafen: EVRM-bestendig beleid, rechtspraak en regelgeving, rechtsmiddelen, tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken, Straatsburgse procedures, rechterlijke dialoog, bewustzijn en kennis, middelen en menskracht en varia. In elke paragraaf wordt ook gelijk besproken of Nederland al gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen. Het slot (paragraaf 10) laat zien waar voor Nederland nog ruimte voor verbetering is.

## 2 EVRM-bestendig beleid, rechtspraak en regelgeving

Een belangrijke stap in de volledige implementatie van het Verdrag is het EVRM-bestendig maken van beleid, rechtspraak en nieuwe en bestaande regelgeving.<sup>7</sup> Zo behoort de regering steeds te toetsen of wetsvoorstellen verenigbaar zijn met het Verdrag en zich hier rekenschap van te

5 EHRM, *Annual Report 2015*, Straatsburg; RvE 2016, p. 5; EHRM, 'Pending applications allocated to a judicial formation', 30 april 2016, [www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_pending\\_2016\\_BIL.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_pending_2016_BIL.pdf); Zie voor andere oorzaken van het toegenomen aantal klachten: Glas 2016 (*supra* noot 2), p. 38-41.

6 Zie RvE, 'Committee of Ministers' Recommendations', [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/CMRec\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/CMRec_en.asp).

7 Aanbeveling Rec(2004)5 van het CvM (12 mei 2004), On the verification of the compatibility of draft laws, existing laws and administrative practice with the standards laid down in the European Convention on Human Rights; Brightonverklaring (2012), par. 7, 9(c)(ii); Brusselverklaring (2015), par. B(1)(d); 'CDDH report on the longer-term future of the system of the European Convention on Human Rights', CDDH(2015)R84, 11 december 2015, par. 55.

geven in bijvoorbeeld een memorie van toelichting.<sup>8</sup> Leidend voor de EVRM-bestendigheid zijn niet alleen de uitspraken die, in ons geval, tegen Nederland zijn gewezen; de staten moeten zich ook bewust zijn van hoe het Hof het Verdrag interpreteert in uitspraken tegen andere staten.<sup>9</sup> Van alle relevante nationale autoriteiten die betrokken moeten zijn bij de implementatie van het Verdrag nemen de rechters een speciale plaats in als *'the first guardians of human rights'*.<sup>10</sup> Zij moeten dan ook aangemoedigd en in staat gesteld worden om de beginselen uit het Verdrag te volgen.<sup>11</sup>

Voor de Nederlandse wetgever is het 'vaste prik' geworden om te toetsen aan het EVRM,<sup>12</sup> mede dankzij de Afdeling constitutionele zaken,<sup>13</sup> de cluster mensenrechten van het ministerie van Veiligheid en Justitie<sup>14</sup> en de Aanwijzingen voor de regelgeving.<sup>15</sup> Deze Aanwijzingen bepalen onder meer dat de regelgevers de verhouding tot bestaande en komende internationale regelingen bespreken in de verplichte toelichting bij een regeling.<sup>16</sup> In de praktijk gaan de toelichtingen daadwerkelijk in op relevante mensenrechtennormen<sup>17</sup> en geven zij 'steeds meer blijk van de afwegingskaders en de daarbij gemaakte afwegingen'.<sup>18</sup> De Raad van State stimuleert de wetgever ook aan het EVRM te toetsen door middel van zijn adviezen, die steeds de EVRM-verenigbaarheid van wetsvoorstellen en memories van toelichtingen meenemen.<sup>19</sup> De regering echter schuift kritische kanttekeningen van de Raad van State frequent terzijde en kiest dan voor een minimale interpretatie van de Verdragsrechten betogen andere auteurs.<sup>20</sup> Dit

- 8 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 54, 55, 72(vii); 'CDDH Contribution to the Ministerial Conference organised by the United Kingdom Chairmanship of the Committee of Ministers', CDDH(2012)R74, 15 februari 2012, par. 9(v).
- 9 Interlakenverklaring (2010), par. B(4)(c); CDDH 2012 (*supra* noot 8), par. 9(ix); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 37, 39, 41, 72(i), 197(i); Zie ook EHRM, 'Contribution of the Court to the Brussels Conference', 26 januari 2015, par. 5.
- 10 Brusselverklaring (2015), aanhef onder par. B.
- 11 Brightonverklaring (2012), par. 9(c)(iv).
- 12 P. van Sasse van Ysselt, 'Geen reden voor (vervroegd) pensioen', *NTM/NJCM-Bull.* 2016, p. 472-474, op p. 473; Zie ook T. Barkhuysen, M.L. van Emmerik & J.P. Loof, 'Vijftig jaar EVRM en het Nederlandse staats- en bestuursrecht – ontwikkelingen en vooruitzichten', in: R.A. Lawson & E. Myjer (red.), *50 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2000, p. 327-408, op p. 407; E. de Wet, 'The Reception Process in the Netherlands and Belgium', in: H. Keller & A. Stone Sweet (red.), *A Europe of Rights: The Impact of the ECHR on National Legal Systems*, Oxford: Oxford University Press 2008, p. 229-310, op p. 274; M. Kuijer, 'De betekenis van het Europees verdrag voor de rechten van de mens voor de nationale wetgever', in: H.R. Schouten (red.), *Wetgever en constitutie (Preadvies Vereniging voor wetgeving en wetgevingsbeleid)*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 43-86, op p. 51, 56-59; M. Kuijer, 'The Impact of the Case Law of the European Court of Human Rights on the Political Debate in the Netherlands concerning the Court', in: M. van Roosmalen e.a. (red.), *Fundamental Rights and Principles – Liber amicorum Pieter van Dijk*, Antwerpen: Intersentia 2013, p. 99-114, op p. 105; G. ter Kuile, *Of Bills and Rights*, Antwerpen: Intersentia 2013, p. 50.
- 13 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 14 Ministerie van Veiligheid en Justitie; Ter Kuile 2013 (*supra* noot 12), p. 50.
- 15 Kuijer 2013 (*supra* noot 12), p. 106.
- 16 Aanwijzing 211, 212(g); Zie ook aanbeveling 18, 254.
- 17 J.P. Loof, 'Het parlement, de mensenrechten en de zorgvuldigheid in het wetgevingsproces', in: R. de Lange (red.), *Wetgever en grondrechten*, Nijmegen: WLP 2008, p. 85-127, op p. 115.
- 18 Van Sasse van Ysselt 2016 (*supra* noot 12), p. 473.
- 19 Kuijer 2013 (*supra* noot 12), p. 107; Ter Kuile 2013 (*supra* noot 12), p. 80-81.
- 20 Barkhuysen, van Emmerik en Loof 2000 (*supra* noot 12), p. 407; De Wet 2008 (*supra* noot 12), p. 274-5; Zie voor een recent voorbeeld dat weliswaar betrekking heeft op het EU Handvest *Kamerstukken II* 2014/2015, 33 542, 16 (bijlage) (advies van de RvS waarin het stelt dat de Wet bewaarplicht telecommunicatiegegevens in strijd is met het Handvest en zal moeten worden aangepast) en *Kamerstukken II* 2014/2015, 33 542, 16 (waarin de minister aangeeft in reactie op het advies dat de wet niet buitenwerking zal worden gesteld, maar wel zegt de wet te zullen

fenomeen – de minimale interpretatie van grondrechten – wordt vaker waargenomen.<sup>21</sup> Het lijkt er zelfs soms op dat de wetgever vooral wil vaststellen of wetsvoorstellen ‘nog net’ EVRM-toelaatbaar zijn, meer dan of de voorstellen ‘daadwerkelijk mensenrechtelijke uitgangspunten tegemoet’ komen.<sup>22</sup> De wetswijzigingen ter verruiming van de mogelijkheden tot opsporing en vervolging van terroristische misdrijven dienen hier als voorbeelden.<sup>23</sup> Ook het parlement afzonderlijk zal nooit de mensenrechtelijke aspecten van wetsvoorstellen volledig negeren.<sup>24</sup> Integendeel, het parlement uit juist regelmatig zijn zorgen over de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met het EVRM,<sup>25</sup> alhoewel het de mensenrechten niet automatisch altijd bespreekt.<sup>26</sup> Toch lijkt het soms alsof het parlement vooral naar EHRM-jurisprudentie verwijst teneinde te laten zien dat het EVRM niet wordt geschonden en blijven zijn verwijzingen ‘tamelijk selectief’.<sup>27</sup> Bovendien wordt ook het parlement verweten dat het de jurisprudentie ‘minimalistisch of zelfs eenzijdig’ uitlegt.<sup>28</sup>

Er bestaan diverse voorbeelden van aanpassingen aan wetgeving, beleid of rechtspraak naar aanleiding van een EHRM-uitspraak, of die nu was gewezen tegen Nederland of niet.<sup>29</sup> Als gevolg van Straatsburgse uitspraken hebben er bijvoorbeeld grote veranderingen plaatsgevonden in het bestuursrechtelijke rechtssysteem en het straf(proces)recht, maar ook in het asielbeleid. Specifieke voorbeelden hoeven hier niet besproken te worden; dat is elders al uitvoerig gedaan.<sup>30</sup> Naast de regering reageert ook het parlement op relevante EHRM-uitspraken: de uitspraken vormen ‘regelmatig’ aanleiding tot Kamervragen, gewoonlijk naar aanleiding van een uitspraak tegen Nederland en berichtgeving in de media daarover, maar ook wel ten gevolge van uitspraken tegen andere staten.<sup>31</sup> Niettemin is een kritische kanttekening op zijn plaats omdat het jaren kan duren voordat een wet is aangepast. In de tussentijd kunnen er nieuwe EVRM-schendingen voorvallen.<sup>32</sup> Ter illustratie: naar aanleiding van de *Voskuil*-uitspraak uit 2007, waarin

veranderen). Volgens sommigen legt de regering het advies van de RvS ‘naast zich neer’ omdat het de wet niet buiten werking stelt, zie bijvoorbeeld Privacy First, ‘Kort geding tegen Bewaarplicht Telecommunicatie’, 6 december 2014, [www.privacyfirst.nl](http://www.privacyfirst.nl) (zoek op *bewaarplicht telecommunicatie*).

- 21 Loof 2008 (*supra* noot 17), p. 116; Zie ook voor specifiek het bestuursrecht T. Barkhuysen e.a., *Adequate rechtsbescherming bij grondrechtenbepalend overheidsingrijpen*, Deventer: Kluwer 2014, p. 182-183.
- 22 P.H.P.H.M.C. van Kempen, ‘Het belang van de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voor de wetgever’, lezing symposium georganiseerd door de Eerste Kamer, *60 years of the Council of Europe, 50 years of the European Court of Human Rights*, 2 november 2009.
- 23 De Wet 2008 (*supra* noot 12), p. 275; Zie bijv. *Kamerstukken II*, 2004/05, 30164, 5.
- 24 Loof 2008 (*supra* noot 17), p. 110; Ter Kuile 2013 (*supra* noot 12), p. 124.
- 25 Loof 2008 (*supra* noot 17), p. 114; Kuijer 2013 (*supra* noot 12), p. 107.
- 26 Ter Kuile 2013 (*supra* noot 12), p. 124.
- 27 Van Kempen 2009 (*supra* noot 22).
- 28 Idem; Zie ook M.L. van Emmerik, ‘Verplichtingen voor de wetgever na Straatsburgse uitspraken grond van het EVRM’, in: R. de Lange (red.), *Wetgever en grondrechten*, Nijmegen: WLP 2008, p. 129-160, op p. 146.
- 29 De Wet 2008 (*supra* noot 12), p. 275; J.H. Gerards & J.W.A. Fleuren, *Implementatie van het EVRM en de uitspraken van het EHRM in de nationale rechtspraak*, Den Haag: WODC 2013, p. 233; Kuijer 2013 (*supra* noot 12), p. 105; Van Sasse van Ysselt 2016 (*supra* noot 12), p. 473; CvM, *Annual Report 2015*, Straatsburg: Raad van Europa 2016, p. 39-40.
- 30 Zie de Wet 2008 (*supra* noot 12), p. 269-272; G. Corstens, ‘Speech’, in: EHRM (red.), *Dialogue between Judges 2010*, Straatsburg: RvE 2010, p. 11-16, op p. 12-13; Kuijer 2013 (*supra* noot 12); PACE, ‘Impact of the European Convention on Human Rights in States Parties: selected examples’, AS/Jur/Inf(2016)04, 8 January 2016, p. 26-28.
- 31 Loof 2008 (*supra* noot 17), p. 102-103.
- 32 De Wet 2008 (*supra* noot 12), p. 276.

het Hof een schending van artikel 10 EVRM vaststelde, is toegezegd dat het recht op bronbescherming wettelijk zou worden beschermd,<sup>33</sup> maar dit is nog steeds niet gebeurd.

De nationale rechter neemt in Nederland het EVRM en de bijbehorende jurisprudentie zeker serieus.<sup>34</sup> Indien een reactie van de rechter op een EHRM-uitspraak nodig is, wordt dit opgepakt via de Raad voor de rechtspraak.<sup>35</sup> Zo geven nationale rechters de Verdragsregels horizontaal effect en gebeurt het regelmatig dat zij bepaalde regelgeving niet toepassen of beslissingen van het bestuur vernietigen vanwege strijd met het EVRM.<sup>36</sup> Verder volgen de rechters het EHRM op de voet, nemen zij de Straatsburgse keuzes over het algemeen over en verwijzen zij frequent naar EHRM-uitspraken, ongeacht of een uitspraak tegen Nederland is geweest.<sup>37</sup> Wel poogt de rechter bij uitzondering om de reactie op het EHRM minimaal te houden, zoals de Hoge Raad aanvankelijk bijvoorbeeld deed naar aanleiding van de *Salduz*-uitspraak.<sup>38</sup>

Over het algemeen lijken de wetgever en het parlement aardig in de pas te lopen met het Verdrag zoals uitgelegd door het EHRM. Wel is het zo dat de verschillende betrokken partijen de Straatsburgse jurisprudentie soms minimalistisch uitleggen.

### 3 Rechtsmiddelen

Het Verdrag vereist twee typen rechtsmiddelen voor twee situaties. Allereerst moet het mogelijk zijn om bij een nationale autoriteit te kunnen klagen over een vermeende EVRM-schending. Daarnaast moet er een rechtsmiddel bestaan dat kan worden aangewend voor het herstellen van een door het EHRM vastgestelde schending.

#### 3.1 Voor een vermeende schending

De Verdragsstaten zijn verplicht om nationale rechtsmiddelen in het leven te roepen zodat iedereen met een verdedigbare klacht over een schending van zijn EVRM-rechten een effectief rechtsmiddel tot zijn beschikking heeft. De bevoegde nationale autoriteit moet de klacht in het licht van de Straatsburgse jurisprudentie beoordelen en moet daarnaast herstelmaatregelen kunnen treffen.<sup>39</sup> Nationale rechtsmiddelen zijn in het bijzonder nodig voor redelijke termijn

33 *Kamerstukken II* 2014/15, 34032, 3.

34 J.H. Gerards, 'The Netherlands', in: P. Popelier and S. Lambrechts (red.), *Criticism of the European Court of Human Rights. Shifting the Convention System: Counter-dynamics at the National and EU Level*, Intersentia: Antwerpen 2016 (verwacht), par. III(A).

35 CDDH, 'Working document in view of the 1st DH-SYSC-REC meeting', DH-SYSC-REC(2016)001 REV, 25 mei 2016, p. 14.

36 Gerards & Fleuren 2013 (*supra* noot 29), p. 232-233.

37 Idem, p. 234, 236.

38 Idem, p. 234-235, 238-239; J.H. Gerards 2016 (*supra* noot 34), par. I(1.1), III(B).

39 Aanbeveling Rec(2004)6 van het CvM (12 mei 2004), On the improvement of domestic remedies, par. I; Interlakenverklaring (2010), par. B(4)(d); Izmirverklaring (2011), par. A(3), B(1)(a); Brightonverklaring (2012), par. 9(c)(iii); Brusselverklaring (2015), par. B(1)(e); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 49, 72(iv).

klachten.<sup>40</sup> Dit alles wordt vereist door artikel 13 EVRM en is de belichaming van het subsidiariteitsbeginsel.<sup>41</sup>

Barkhuysen en van Emmerik waardeerden '[d]oor de bank genomen, (...) de praktijk van het rechtsherstel bij [een op het nationaal niveau] geconstateerde schending van het EVRM (...) positief'.<sup>42</sup> Ter illustratie noemen zij strafvermindering in het strafrecht als reactie op een overschrijding van de redelijke termijn in artikel 6, eerste lid, EVRM en schadevergoedingen in het bestuursrecht vanwege dezelfde overschrijding.<sup>43</sup> De auteurs lichten echter één probleem uit: dat de Nederlandse rechter soms abstineert en dus geen rechtsherstel biedt voor een schending door middel van het buitentoepassing laten van een met het EVRM strijdige regel. De rechter maakt deze keuze wanneer hij anders zijn taak zou overstijgen en speelt zo de bal door aan de wetgever.<sup>44</sup>

### 3.2 Voor een door het EHRM vastgestelde schending

Wanneer er – ondanks de beschikbare nationale rechtsmiddelen – toch een zaak voor het EHRM komt en het EHRM een schending vindt, dan moet de verantwoordelijke staat rechtsmiddelen voorradig hebben om die schending tijdig te kunnen herstellen.<sup>45</sup> Dit kan bijvoorbeeld door het heropenen van nationale rechtelijke procedures.<sup>46</sup> Heropening is vooral van belang wanneer de klager zeer ernstige negatieve gevolgen blijft ondervinden vanwege een nationale beslissing die niet hersteld kan worden door een schadevergoeding. Daarnaast is heropening aangewezen wanneer de EHRM-uitspraak tot de conclusie noopt dat de nationale beslissing inhoudelijk tegen het Verdrag in gaat of wanneer de schending is veroorzaakt door procedurele fouten of tekortkomingen die zo ernstig zijn dat er gerede twijfel bestaat over de uitkomst van de nationale beslissing.<sup>47</sup> Tegelijkertijd kan heropening onwenselijk zijn wanneer de rechtszekerheid daardoor in het geding komt, zeker in civiele procedures, en is heropening maar één manier om *restitutio*

40 Aanbeveling Rec(2010)3 van het CvM (24 februari 2010), On effective remedies for excessive length of proceedings, par. 5; Zie voor meer informatie M. Kuijer, 'The Right to a Fair Trial and the Council of Europe's Efforts to Ensure Effective Remedies on a Domestic Level for Excessively Lengthy Proceedings', *Human Rights Law Review* 2013, p. 785-788.

41 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 48.

42 T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'Rechtsherstel bij schending van het EVRM in Nederland en Straatsburg', in: T. Barkhuysen, M. Kuijer & R.A. Lawson (red.), *55 jaar EVRM*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2006, p. 39-64, op p. 61; Zie ook J.H. Gerards, T. Barkhuysen & M.L. van Emmerik, 'De invloed van de Europese fundamentele rechten het bestuursrecht', in: B.J. Schueler (red.), *Europeanisering van het algemeen bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 33-56, op p. 38, 40.

43 Idem; Regeling van de Minister van Veiligheid en Justitie van 26 januari 2012, nr. 5723477/12, houdende verlening van mandaat, volmacht en machtiging aan de Raad voor de rechtspraak inzake verzoeken tot schadevergoeding verband houdend met de rechtspraak waarvoor de Staat aansprakelijk kan worden gehouden, art. 2 lid 1 sub a.

44 Barkhuysen & van Emmerik 2006 (*supra* noot 42), p. 63; Zie voor meer informatie hierover J. Uzman, *Constitutionele remedies bij schending van grondrechten: over effectieve rechtsbescherming, rechterlijk abtineren en de dialoog tussen rechter en wetgever*, Deventer: Kluwer 2013, p. 603 ev.

45 Aanbeveling Rec(2000)2 van het CvM (19 januari 2000), On the re-examination or reopening of certain cases at domestic level following judgments of the European Court of Human Rights, par. I; Aanbeveling Rec(2008)2 van het CvM (6 februari 2008), On efficient domestic capacity for rapid execution of judgments of the European Court of Human Rights, par. 10; Brusselverklaring (2015), par. B(2)(b); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 50.

46 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 150; Aanbeveling Rec(2000)2 van het CvM (*supra* noot 45), par. II.

47 Aanbeveling Rec(2000)2 van het CvM (*supra* noot 45), par. II(i-ii).

*in integrum* (volledig herstel in de vroegere situatie) te bereiken. Amnestie in een strafrechtelijke procedure of een schadevergoeding zijn andere opties.<sup>48</sup>

Sinds 2002 is in het strafrecht herziening van een Nederlandse uitspraak ten voordele van de gewezen verdachte mogelijk op grond van een EHRM-uitspraak waarin is vastgesteld dat het Verdrag is geschonden in de procedure die tot een veroordeling heeft geleid, indien herziening noodzakelijk is met het oog op rechtsherstel.<sup>49</sup> Anders dan in het strafrecht bestaat er in het burgerlijk en bestuursrecht geen vergelijkbare herzieningsgrond. Aan het burgerlijk recht is een dergelijke grond niet toegevoegd omdat het problematisch is om te tornen aan beslissingen die kracht van gewijsde hebben, helemaal wanneer dit tot rechtsonzekerheid voor derden leidt. Bovendien zijn er volgens de minister 'andere mogelijkheden om te voorzien in rechtsherstel'. Zo kan een succesvolle klager de staat aanspreken in een procedure op grond van onrechtmatige daad (onrechtmatige rechtspraak). Of dit echt een geschikt middel kan zijn, is nog maar de vraag, omdat de Hoge Raad hier 'stringente criteria' voor hanteert. Volgens de minister zou het *Köbler*-arrest<sup>50</sup> er echter toe kunnen leiden dat de Hoge Raad de criteria voor schadevergoeding voor onrechtmatige rechtspraak ook in bredere zin 'minder stringent' zal toepassen.<sup>51</sup> Het lijkt er op dat dit nog niet is gebeurd.<sup>52</sup> De minister vond het verder onnodig om voor het bestuursrecht een dergelijke herzieningsgrond te creëren, omdat een bestuursorgaan nu al EHRM-uitspraken kan verwerken op grond van artikel 4:6 Awb. Dan is het wel noodzakelijk, zoals de minister voorstelt, dat EHRM-uitspraken worden aangemerkt als een novum als bedoeld in dat artikel, iets wat nog niet het geval is in de jurisprudentie.<sup>53</sup> Bovendien is het onmogelijk om op grond van artikel 8:119 Awb (herziening bestuursrechtelijke uitspraken) een EHRM-uitspraak te verwerken, maar is dit volgens de minister geen reden om dit artikel te wijzigen vanwege de – overigens onbenutte – mogelijkheden die artikel 4:6 Awb zijns inziens biedt.<sup>54</sup> Er bestaat samenvattend alleen een mogelijkheid voor herziening naar aanleiding van een EHRM-uitspraak in het strafrecht. Die mogelijkheid bestaat volgens de minister ook in het burgerlijk en bestuursrecht, maar wordt in de praktijk niet toegestaan door de rechter.

#### 4 Tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken

Verschillende aanbevelingen hebben betrekking op de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken, waar het CvM op toeziet.<sup>55</sup> Die aanbevelingen worden hieronder afzonderlijk besproken. Meer in het algemeen roept de Brusselverklaring de staten op om, waar mogelijk, nieuwe maatregelen

48 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 152.

49 Art. 457 lid 1 sub b Wetboek van Strafvordering.

50 Waarin het Hof van Justitie van de EU een schadevergoeding vereist voor een schending van het gemeenschapsrecht door een rechterlijke beslissing.

51 *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 279, 28.

52 T. Barkhuysen, 'Onrechtmatige rechtspraak', *NJB* 2012/1466, p. 1777.

53 *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 279, 28; Barkhuysen & van Emmerik 2006 (*supra* noot 42), p. 55; T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik, 'Het EVRM als inspiratiebron en correctiemechanisme voor de Awb', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden & J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgever 2010, p. 557-587, op p. 569.

54 *Kamerstukken II*, 2004/05, 29 279, 28.

55 Art. 46 lid 2 EVRM.



te treffen om het tenuitvoerleggingsproces te verbeteren en het CvM hierover vóór eind juni 2016 te informeren.<sup>56</sup>

#### 4.1 Inventarisatie zaken voor het CvM

De staten wordt aanbevolen om, samen met het Departement voor de tenuitvoerlegging van uitspraken,<sup>57</sup> alle bij het CvM voorliggende zaken door te spitten teneinde te identificeren welke zaken gesloten kunnen worden omdat zij ten uitvoer zijn gelegd en wat de resterende problemen zijn. Vervolgens moet de achterstand aan voorliggende zaken worden ingelopen.<sup>58</sup> In het geval van Nederland liggen er momenteel negen uitspraken over zeven verschillende kwesties voor bij het CvM.<sup>59</sup> Deze oproep is dus nauwelijks relevant voor Nederland, helemaal omdat er geen achterstand lijkt te zijn, en Nederland lijkt dan ook geen stappen te hoeven nemen naar aanleiding van deze aanbeveling.

#### 4.2 Actieplannen en -rapporten

Twee aanbevelingen uit de Verklaring van Brussel betreffen actieplannen en -rapporten. In deze documenten, die de staten verplicht toesturen aan het CvM als er een uitspraak tegen hen is gewezen, staat een overzicht van geplande en/of al doorgevoerde tenuitvoerleggingsmaatregelen en een tijdsplan per uitspraak of groep uitspraken.<sup>60</sup>

Volgens de eerste aanbeveling zouden de staten nog getrouwer dan nu de deadlines voor het toesturen van deze documenten moeten respecteren.<sup>61</sup> Nederland is echter nog nooit tot de orde geroepen in een beslissing of interim-resolutie van het CvM vanwege het te laat inleveren van zo'n document, zodat deze aanbeveling wat minder relevant is.<sup>62</sup>

De tweede aanbeveling komt voort uit de gedachte dat actieplannen en -rapporten niet alleen de basis vormen voor een dialoog over tenuitvoerlegging tussen de staat en het CvM, maar ook kunnen bijdragen aan zo'n dialoog met andere belanghebbenden, zoals het Hof, het parlement of een nationaal mensenrechteninstituut.<sup>63</sup> De staten worden dan ook opgeroepen om

56 (2015), par. 3 onder 'Implementation'.

57 Zie voor meer informatie over dit orgaan: L.R. Glas 2016 (*supra* noot 2), 376-378.

58 Brusselverklaring (2015), par. 4 onder 'Implementation'.

59 En twee minnelijke schikkingen, zie CvM, 'Pending cases: current state of execution', [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp) (State: the Netherlands) (bekeken op 3 juni 2016).

60 Zie voor meer informatie Glas 2016 (*supra* noot 2), p. 212-213, 393-398.

61 Brusselverklaring (2015), par. B(2)(a); Zie ook CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 139; Aanbeveling Rec(2008)2 van het CvM (*supra* noot 45), par. 6.

62 Nederland komt hierin niet voor zie CvM, 'Collection of Interim Resolutions 2009-2015', H/Exec(2015)9, December 2015; CvM, 'Decisions adopted Compilation 2010 – 2014', [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs\\_exec/Compil\\_decisions\(2010-2014\)\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs_exec/Compil_decisions(2010-2014)_en.pdf); CvM, 'Decisions adopted Compilation 2014 – 2016', [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs\\_exec/Compil\\_decisions\(2014-2016\)\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Documents/Docs_exec/Compil_decisions(2014-2016)_en.pdf).

63 Brusselverklaring (2015), par. B(2)(a); Zie ook CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 139.

de documenten zo breed mogelijk toegankelijk te maken.<sup>64</sup> Nederland heeft nog geen gehoor gegeven aan deze oproep.<sup>65</sup> Voor het parlement geldt volgens de plaatsvervangend Agent voor het Hof dat er andere manieren bestaan om deze belanghebbenden te betrekken bij tenuitvoerleggingskwesities.<sup>66</sup> Zo beantwoordt het kabinet Kamervragen die worden gesteld naar aanleiding van bijna elke vaststelling van een Nederlandse EVRM-schending. In die antwoorden doet het kabinet vaak ook al de tenuitvoerleggingsmaatregelen uit de doeken en op die manier is het parlement nog eerder geïnformeerd dan het CvM.<sup>67</sup> Daarbij staat in de *Rapportage Internationale Mensenrechtenprocedures* een samenvatting van de actieplannen en -rapporten, maar deze informatie is wel pas beschikbaar met een vertraging, omdat de rapportage over een bepaald jaar pas in april van het daaropvolgende jaar verschijnt.<sup>68</sup>

#### 4.3 Coördinator tenuitvoerlegging

De staten wordt ook aangeraden om een coördinator voor de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken aan te stellen en aan die coördinator voldoende middelen ter beschikking stellen.<sup>69</sup> De coördinator moet in staat worden gesteld om informatie te verzamelen, contacten te leggen met organen/individuen die beslissen over tenuitvoerleggingsmaatregelen en stappen te zetten om het tenuitvoerleggingsproces te versnellen.<sup>70</sup> Voor Nederland is de noodzaak tot coördinatie waarschijnlijk niet groot, gezien het geringe aantal uitspraken tegen Nederland. Bovendien brengt, nadat het Hof in een uitspraak tegen Nederland een schending heeft aangenomen, de Agent voor het Hof de relevante instanties (bijvoorbeeld een ministerie of de Dienst Justitiële Inrichtingen) hiervan op de hoogte.<sup>71</sup> Wanneer de tenuitvoerlegging van een uitspraak individuele of algemene maatregelen met zich mee brengt, vervult diezelfde Agent een coördinerende functie.<sup>72</sup>

### 5 Straatsburgse procedures

Naast het klachtrecht komen vier meer specifieke Straatsburgse procedures aan bod in de aanbevelingen. Deze meer specifieke procedures kunnen onderdeel uitmaken van de behandeling

64 Brightonverklaring (2012), par. 29(a)(iii); Brusselverklaring (2015), par. B(2)(f); De actieplannen en -rapporten van komen wel (met vertraging) op de RvE-website te staan, zie voor Nederland CvM, 'Netherlands. Submissions from States, Applicants and NGO/NHRS', [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add\\_info/NLD-ai\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Add_info/NLD-ai_en.asp).

65 Alleen het VK lijkt dit te doen, zie A. Donald, 'Role of National Parliaments', in: RvE & PluriCourts (red.), *Conference on the long-term future of the European Court of Human Rights. Proceedings*, Straatsburg: RvE 2014, p. 178-185, op p. 183.

66 L. Egmond, 'Comments', RvE & PluriCourts (red.), *Conference on the long-term future of the European Court of Human Rights. Proceedings*, Straatsburg: RvE 2014, p. 186-188, op p. 187.

67 Idem.

68 Afdeling Internationaal Recht (Ministerie van Buitenlandse Zaken), 'Rapportage 2014 Internationale Mensenrechtenprocedures', april 2015, 37.

69 Aanbeveling Rec(2008)2 van het CvM (*supra* noot 45), par. 1; Brusselverklaring (2015), par. B(2)(c); Zie ook CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 139.

70 Aanbeveling Rec(2008)2 van het CvM (*supra* noot 45), par. 1; Zie ook EHRM 2015 (*supra* noot 9), par. 20.

71 CDDH 2016 (*supra* noot 35), p. 14.

72 Idem.

van een individuele zaak en zijn: voorlopige maatregelen, minnelijke schikkingen, eenzijdige verklaringen en interventies door derden.

### 5.1 Het klachtrecht

De eerste oproep aan de staten die betrekking heeft op de Straatsburgse procedures is dat zij de uitoefening van het klachtrecht, beschermd door artikel 34 EVRM, niet moeten hinderen.<sup>73</sup> Dat deze oproep nodig is, getuigt een zoekopdracht op HUDOC: het Hof heeft al in 84 uitspraken een schending van dit artikel vastgesteld,<sup>74</sup> bijvoorbeeld omdat een stafprocedure is ingesteld tegen de advocaat van de klager in verband met een Straatsburgse klacht.<sup>75</sup> Geen van die uitspraken betreft Nederland.

### 5.2 Voorlopige maatregelen

Voorlopige maatregelen geven de klager de mogelijkheid om het Hof te vragen om een maatregel op te leggen aan de betrokken staat ter bescherming van zijn rechten hangende de procedure.<sup>76</sup> Het Hof kan de staat bijvoorbeeld verplichten de klager niet uit te zetten. Respect voor het klachtrecht brengt met zich mee dat een staat zich aan een voorlopige maatregel houdt; niet-naleving daarvan levert een schending op van artikel 34 EVRM.<sup>77</sup> De staten worden dan ook opgeroepen tot naleving.<sup>78</sup> In 2015 werd tegen Nederland drie keer een voorlopige maatregel opgelegd (op een totaal van 58 aangevraagde maatregelen).<sup>79</sup> Toch lijkt de oproep niet bijzonder relevant voor Nederland, omdat het Hof nog nooit een schending door Nederland heeft vastgesteld van artikel 34 EVRM op welke grond dan ook; Nederland leeft de opgelegde voorlopige maatregelen gewoon na. Het Hof heeft wel al in verschillende zaken tegen andere staten een schending van dat artikel vastgesteld vanwege het niet-nakomen van een voorlopige maatregel.<sup>80</sup>

### 5.3 Minnelijke schikkingen en eenzijdige verklaringen

Een geheel andere aanbeveling betreft minnelijke schikkingen en eenzijdige verklaringen. Minnelijke schikkingen komen tot stand tussen de staat en de klager en vormen een grond waarop het Hof een zaak van de rol kan schrappen.<sup>81</sup> Wanneer de schikkingsonderhandelingen

73 Brightonverklaring (2012), par. 13.

74 Zoekopdracht van 20 januari 2016.

75 Zie bijv. EHRM 27 januari 2011, 41833/04 (*Yevgeniy Aleksyenko/Turkije*).

76 Procesreglement, regel 39.

77 EHRM (GC) 4 februari 2005, 46827/99, par. 128, NJ 2005/321, m.nt. E.A. Alkema, AB 2005/274, m.nt. T. Barkhuysen, EHRC 2005/32, m.nt. E. Rieter, JV 2005/89, m.nt. B.P. Vermeulen en de K.M. Vries (*Mamatkulov en Askarov/Turkije*).

78 Izmirverklaring (2011), par. A(3).

79 Afdeling Internationaal Recht, 'Rapportage 2015; Internationale Mensenrechtenprocedures', maart 2016, p. 55. Deze getallen waren eerder 110 en 10 (2014), 102 en 25 (2013), 164 en 15 (2012) en 250 en 37 (2011) zie idem.

80 EHRM Press unit, 'Factsheet – Interim measures', januari 2013, p. 8.

81 Art. 39 EVRM.

staken, kan de staat een eenzijdige verklaring aannemen waarin het de vermeende schending erkent en toezegt de schending te herstellen, waarna het Hof de zaak van de rol kan schrappen.<sup>82</sup> De staten worden aangemoedigd om meer gebruik te maken van deze procedures, vooral in de context van repetitieve zaken.<sup>83</sup> De *Rapportage 2015 Internationale Mensenrechtenprocedures* omschrijft twee zaken waarin een minnelijke schikking en één zaak waarin een eenzijdige verklaring leidde tot schrapping van de rol.<sup>84</sup> Voor 2014 waren deze cijfers vier en één respectievelijk.<sup>85</sup> Nederland maakt dus al gebruik van deze procedures.

#### 5.4 Interventies

De laatste procedureel ingestoken oproep vraagt staten vaker te interveniëren, omdat interventies en manier zijn om samen te werken met het EHRM.<sup>86</sup> Staten hebben het recht om te interveniëren wanneer een onderdaan verzoeker is en kunnen anders hiertoe een verzoek indienen.<sup>87</sup> Wanneer wordt gekeken naar de interventies waarvoor een staat een verzoek moet indienen,<sup>88</sup> lijkt het erop dat Nederland sinds 1998 vijf keer heeft geïntervenieerd in uiteenlopende zaken.<sup>89</sup> Die zaken gingen over parlementaire onschendbaarheid,<sup>90</sup> schuldsanering,<sup>91</sup> de Dublin-procedure,<sup>92</sup> en uitlevering van een een genocideverdachte aan Rwanda.<sup>93</sup> Aangezien het Hof in die periode alleen al 363 Grote Kamer-uitspraken – de meest belangrijke uitspraken – deed,<sup>94</sup> intervenueert Nederland vanuit dit perspectief niet vaak.

82 Procesreglement, regel 62A.

83 Interlakenverklaring (2010), par. D(7)(a)(i); Izmirverklaring (2011), par. E(1); 'CDDH Final Report on measures that result from the Interlaken Declaration that do not require amendment of the European Convention on Human Rights', CDDH(2012)R74, 15 February 2012, p. 5; Brusselverklaring (2015), par. 9; CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 89.

84 Afdeling Internationaal Recht 2016 (*supra* noot 79), p. 17, 20 en 29.

85 Afdeling Internationaal Recht 2015 (*supra* noot 67), p. 17, 18, 24, 29, 33.

86 CDDH, 'Opinion on the issues to be covered at the Interlaken Conference', CDDH(2009)019, 1 december 2009, par. 19; CDDH 2012 (*supra* noot 86), p. 6.

87 Art. 36 lid 1 en 2 EVRM.

88 Art. 39 lid 2 EVRM; Dit zijn interventies waar de aanbeveling waarschijnlijk op doelt, omdat de interventies onder lid 1 een soort diplomatieke service aan de klager zijn.

89 De onderstaande uitspraken zijn gevonden HUDOC met de zoektermen "Article 36 § 2" op 20 januari 2016. Met deze zoekterm komen alleen post-1998 interventies boven, omdat voor de inwerkingtreding van Protocol 11 interventies in art. 48 EVRM (oud) stonden. Vervolgens is binnen de uitspraken met de zoekterm "Dutch" en "Netherlands" gezocht.

90 EHRM 5 maart 2002, 35373/97 (A./VK) (niet meegeteld omdat interventie in ontvankelijkheidsbeslissing en daarna ook nog geïntervenieerd bij uitspraak in dezelfde zaak); EHRM 17 december 2002, 35373/97, EHRC 2003/16, m.nt. J.L.W. Broeksteeg (A./VK) (wel meegeteld).

91 EHRM, 20 juli 2004, 37598/97 (Bäck/Finland).

92 EHRM (GK) 21 januari 2011, 30696/09, EHRC 2011/42, m.nt. A.J. Th. Woltjer, JV 2011/68, m.nt. H. Battjes, (M.S.S./België en Griekenland); EHRM (GK) 4 november 2014, 29217/12, EHRC 2015/33, m.nt. J.R. Groen (Tarakhel/Zwitserland).

93 EHRM 27 oktober 2011, 37075/09, EHRC 2012/24, JV 2014/384, m.nt. H. Battjes (Ahorugeze/Zweden).

94 Een zoekopdracht op HUDOC voor 1 november 1998 – 31 mei 2016 naar Grote Kamer-uitspraken levert dit getal op.

## 6 Rechterlijke dialoog

De veel gehoorde roep om dialoog met het EHRM weerklinkt ook in de aanbevelingen die het onderwerp zijn van deze bijdrage.<sup>95</sup> De nadruk ligt daarbij op dialoog tussen de Straatsburgse en nationale rechters.<sup>96</sup> Getuige de aanbevelingen aan de staten op dit punt kan deze dialoog op verschillende manieren gestalte krijgen.

### 6.1 Bijeenkomsten en uitspraken

Eén manier waarop de beoogde rechtelijke dialoog kan plaatsvinden is tijdens bijeenkomsten tussen de Straatsburgse en Nederlandse rechters. Een goed voorbeeld daarvan zijn de 'Dialogue between judges'-seminars die elk jaar plaatsvinden ter gelegenheid van de opening van het juridische jaar in Straatsburg. De voormalige president van de Hoge Raad Corstens gaf tijdens die bijeenkomst een speech in 2010.<sup>97</sup> De bijeenkomsten kunnen ook minder formeel zijn. Zo brachten Corstens en zijn opvolger Feteris een bezoek aan de voormalige EHRM-president Spielmann in 2014. Bij die bijeenkomst waren ook Silvis, de Nederlandse EHRM-rechter, en de toenmalige griffier van het Hof, Fribergh, aanwezig.<sup>98</sup> Volgens Feteris kunnen deze informele contacten gebruikt worden om aandacht te vragen 'als wij hier problemen of vraagpunten zien als gevolg van de Straatsburgse rechtspraak'.<sup>99</sup> Dialoog kan ook plaatsvinden door het uitwisselen van ideeën en beginselen in uitspraken.<sup>100</sup> Corstens was van mening dat 'de nationale rechter [kan] afwijken [van het EHRM] en proberen het EHRM op andere gedachten te brengen'.<sup>101</sup> Zijn opvolger Feteris lijkt hier anders in te staan; volgens hem moeten de Europese rechters '[a]an het einde van de dag (...) voor heel Europa beslissen, dus het laatste woord ligt bij hen'.<sup>102</sup> Toch is er wel ruimte voor dialoog, aangezien de Nederlandse rechter zich redelijk vrij lijkt te voelen bij de vertaling van de Verdragsstandaarden naar concrete beslissingen in een voorliggende zaak; hij past deze standaarden 'naar eigen inzicht' toe.<sup>103</sup> Zo creëert de rechter ruimte voor dialoog; wanneer hij het EHRM precies zou proberen te spiegelen in plaats zou proberen om de EVRM-standaarden naar eigen inzicht toe te passen, blijft er weinig ruimte over om Straatsburg te informeren over verschillen van inzicht.<sup>104</sup>

95 Zie voor meer informatie over het gebruik van de notie van 'dialoog' in het EVRM-systeem Glas 2016 (*supra* noot 2), p. 129-133.

96 Brightonverklaring (2012), par. 12(c)(i).

97 Corstens 2010 (*supra* noot 30).

98 EHRM, *Annual Report 2014*, VALBLOR Illkirch: Straatsburg 2015, p. 58.

99 N. Huls, 'Bruggen bouwen. Interview met de nieuwe president van de Hoge Raad, Maarten Feteris', *NJB* 2015/486, p. 486-548, op p. 494.

100 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 115.

101 G.J.M. Corstens, 'De veranderende constitutionele rol van de rechter', in: M. Diamant e.a. (red), *The Powers that Be. Zoek naar nieuwe checks and balances in de verhouding tussen wetgever, bestuur, rechter en media in de veellagige rechtsorde*, Oisterwijk: WLP 2013, p. 77-94, op p. 88.

102 Huls 2015 (*supra* noot 99), p. 494.

103 J.H. Gerards, 'Samenloop van nationale en Europese grondrechtenbepalingen – hoe moet de rechter daarmee omgaan?', *Tijdschrift voor Constitutioneel Recht* (2010), p. 224-255, op p. 241.

104 Glas 2016 (*supra* noot 2), p. 145-146.

## 6.2 *Network of superior courts*

De Brusselverklaring verwelkomt het idee van het Hof om een *Network of superior courts* op te richten, een digitaal forum voor de uitwisseling van informatie.<sup>105</sup> Dit netwerk is vervolgens in oktober 2015 ingesteld om het uitwisselen van informatie tussen de Straatsburgse en hoogste nationale rechters te bevorderen.<sup>106</sup> Tot nu toe zijn alleen nog de Franse *Cour de Cassation* en *Conseil d'État* onderdeel van het netwerk, omdat het nog in een testfase verkeert. In de eerste helft van 2016 zullen andere hoven toegang krijgen tot het netwerk en zal het Hof contact opnemen met de hoven die al interesse hebben getoond.<sup>107</sup> Alhoewel de CDDH dit niet expliciteert, zou haar uitspraak dat de oprichting een belangrijke stap is voor meer rechtelijke dialoog geïnterpreteerd kunnen worden als een aanmoediging voor de hoogste nationale rechtelijke instanties om daadwerkelijk lid te worden van het netwerk.<sup>108</sup>

## 6.3 Protocol 16

Protocol 16, het 'dialoog-Protocol',<sup>109</sup> maakt het mogelijk voor de hoogste nationale rechters om een (niet-bindend) advies te vragen aan het EHRM over de interpretatie en toepassing van de Verdragsrechten in een voorliggende zaak.<sup>110</sup> De staten wordt gevraagd ratificatie van het Protocol te overwegen.<sup>111</sup> Nederland heeft het Protocol in 2013 al ondertekend.<sup>112</sup> Het wetsvoorstel ter goedkeuring van het Protocol is nu in behandeling bij de Tweede Kamer.<sup>113</sup> Overigens mag Nederland zelf bepalen welke hoogste rechters om een advies mogen vragen.<sup>114</sup> De regering stelt deze rechters voor: de Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep, het College van Beroep voor het bedrijfsleven en het Gemeenschappelijk Hof van Justitie van Aruba etc.<sup>115</sup> Het aantal ondertekeningen staat nu op tien en het aantal ratificaties op zes,<sup>116</sup> terwijl er tien ratificaties nodig zijn voor de inwerkingtreding van het Protocol.<sup>117</sup>

105 (2015), par. A(1)(b).

106 EHRM, 'Press Release. Launch of network for the exchange of case-law information with national superior courts', ECHR 298 (2015), 5 October 2015.

107 EHRM, 'Introduction to the Superior Court Network', [www.echr.coe.int/Documents/Network\\_Introduction\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Network_Introduction_ENG.pdf).

108 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 131(v).

109 D. Spielmann, 'Solemn Hearing', lezing opening juridisch jaar in Straatsburg, 31 januari 2014.

110 Protocol 16 EVRM, art. 1 lid 1 en 2.

111 Brusselverklaring (2015) par. 14; Zie ook CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 131(v).

112 J.H. Gerards is kritisch over of het Protocol daadwerkelijk bijdraagt aan de toekomstbestendigheid van het EVRM-systeem, zie 'Protocol 16 en advisering door het EHRM', *Asiel & Migrantenrecht* 2013, p. 513-519.

113 Zie voor de stand van zaken [www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34235\\_goedkeuring\\_protocol\\_nr\\_16](http://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34235_goedkeuring_protocol_nr_16).

114 Protocol 16 EVRM, art. 10.

115 *Kamerstukken II*, 2014-15, 34 235, 3.

116 RvE, 'Chart of signatures and ratifications of Treaty 214', [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p\\_auth=RpN1cHPt](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/214/signatures?p_auth=RpN1cHPt) (bezoekt op 3 juni 2016).

117 Protocol 16 EVRM, art. 8 lid 1.

## 7 Bewustzijn en kennis

Verschillende aanbevelingen roepen op tot het bijbrengen van meer bewustzijn en de kennis van de Verdragsstandaarden bij verschillende betrokkenen op het nationaal niveau, waar passend met behulp van een nationaal mensenrechteninstituut.<sup>118</sup> Daarnaast zouden deze autoriteiten op de hoogte moeten worden gebracht van onder meer relevante CvM-aanbevelingen.<sup>119</sup>

### 7.1 Toegankelijkheid EVRM-materiaal

De staten dienen ervoor te zorgen dat EHRM-uitspraken evenals actieplannen en -rapporten worden vertaald en samengevat, wanneer dit nodig is om nationale autoriteiten in staat te stellen daadwerkelijk rekening te houden met Straatsburg. Ook moeten deze documenten worden verspreid onder belanghebbenden.<sup>120</sup> In Nederland doet de regering dit alles niet.<sup>121</sup> Toch is dit niet echt problematisch, omdat elk gerecht een gerechtscoördinator Europees recht heeft tot wie rechters zich met vragen over het EVRM kunnen wenden en wie verantwoordelijk is voor het op de hoogte houden van zijn collega's over ontwikkelingen in het Europees recht.<sup>122</sup> Daarnaast leest men goed Engels en bespreken onder andere *European Human Rights Cases*, het *NJB* en het *NTM/NJCM-Bulletin* de EHRM-uitspraken.<sup>123</sup> Problematischer zijn uitspraken die alleen in het Frans beschikbaar zijn; veel rechters en hun ondersteuning lezen die taal onvoldoende om de nuances in een uitspraak te kunnen doorgronden. Sommige rechters hebben zelfs toegegeven dat ze dergelijke uitspraken niet zouden begrijpen en dat ze zelden proberen zo'n uitspraak geheel te lezen. Verspreiding van uitspraken in tijdschriften ondervangt dit probleem overigens wel deels.<sup>124</sup>

Ook voor (potentiële) klagers moet informatie beschikbaar zijn over het Verdrag en de uitspraken van het Hof en in het bijzonder over de klachtprocedure, de ontvankelijkheidscriteria en de beperkte beschermingsreikwijdte.<sup>125</sup> Om dit te bereiken, kunnen de staten de door de griffie van het Hof geschreven *Practical Guide on Admissibility Criteria* laten vertalen.<sup>126</sup> Alhoewel een deel van de website van het Hof in het Nederlands beschikbaar is (waar men overigens

118 Zie meer algemeen CDDH 2009 (*supra* noot 86), par. 18; Interlakenverklaring (2010), par. B(4)(a); CDDH 2012 (*supra* noot 8), par. 9(i); Brussels Verklaring (2015), preambule.

119 Aanbeveling Rec(2008)2 van het CvM (*supra* noot 45), par. 7.

120 Aanbeveling Rec(2002)13 van het CvM (18 december 2002), On the publication and dissemination in the member states of the text of the European Convention on Human Rights and of the case-law of the European Court of Human Rights; Aanbeveling Rec(2008)2 van het CvM (*supra* noot 45), par. 3; Brightonverklaring (2012), par. 9(d)(i); Brusselverklaring (2015), par. B(2)(f); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 45, 72(ii)(b).

121 Gerards & Fleuren 2013 (*supra* noot 29), p. 248.

122 CvM, *Guide to good practice in respect of domestic remedies*, Straatsburg: RvE 2013, p. 59.

123 De Wet 2008 (*supra* noot 12), p. 303; Zie ook Gerards & Fleuren 2013 (*supra* noot 29), p. 248.

124 Gerards & Fleuren 2013 (*supra* noot 29), p. 249.

125 Interlakenverklaring (2010), par. C(6)(a); Brightonverklaring (2012), par. 9(c)(vii); CDDH 2012 (*supra* noot 8), par. 9(iv); Brusselverklaring (2015), par. B(1)(a).

126 Izmirverklaring (2011), par. B(1)(d); Brightonverklaring (2012), par. 9(d)(ii); CDDH 2012 (*supra* noot 8), par. 9(x).

naartoe navigeert via het Engelstalige deel),<sup>127</sup> staat de gids noch in het Nederlands tussen de 24 beschikbare vertalingen, noch op de planning om vertaald te worden.<sup>128</sup>

## 7.2 Het parlement

In het bijzonder wordt benadrukt dat het parlement bewust van en betrokken bij EHRM-kwesties moet zijn. De staten moeten faciliteren dat het parlement tenuitvoerleggingsmaatregelen controleert en het parlement behoort een belangrijke rol te spelen in het tegen het EVRM-licht houden van alle regeringsacties.<sup>129</sup> Betrokkenheid van het parlement kan worden gestimuleerd door het informatie toe te sturen over de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met het EVRM, het publiceren van jaarlijkse of thematische EVRM-rapporten en het debatteren met de uitvoerende macht over de tenuitvoerlegging van uitspraken.<sup>130</sup> Nederland heeft, overigens net als de meeste andere RvE-staten, geen specifieke parlementaire procedure voor het verifiëren van de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met het EVRM. Deze verificatie vindt echter wel plaats aan de hand van memories van toelichting, zoals eerder beschreven.<sup>131</sup> Bovendien is het mogelijk, wanneer het parlement betwijfelt of een wet EVRM-bestendig is, een evaluatieclausule aan de wet toe te voegen zodat na een paar jaar die bestendigheid wordt vastgesteld.<sup>132</sup> In RvE-verband wordt Nederland geprezen omdat de Agent voor het Hof jaarlijks de *Rapportage Internationale Mensenrechtenprocedures* aan het parlement toestuurt,<sup>133</sup> dit jaar voor de twintigste keer.<sup>134</sup> Het rapport omschrijft onder meer uitspraken tegen Nederland en genomen tenuitvoerleggingsmaatregelen.<sup>135</sup> Het is echter moeilijk om vast te stellen hoeveel invloed het rapport heeft op het parlement, omdat er niet standaard een debat plaatsvindt naar aanleiding van het rapport en omdat het rapport sinds kort betrekking heeft op alle internationale mensenrechtenprocedures, terwijl het eerder alleen om het EHRM draaide.<sup>136</sup>

Gespecialiseerde parlementaire structuren, zoals Kamercommissies, zijn een geschikte manier om expertise over het EVRM te verspreiden onder de parlementariërs. Dit kan ook worden bereikt door een gespecialiseerd secretariaat en/of door toegang te bieden tot onafhankelijk advies over mensenrechtenaangelegenheden.<sup>137</sup> In Nederland bestaat er geen afzonderlijke parlementaire mensenrechtencommissie.<sup>138</sup> Wel hebben de Kamers een permanente commissie

127 Zie [www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/nld&c](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/nld&c).

128 Zie [www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/admi\\_guide](http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/analysis/admi_guide) & [www.echr.coe.int/Documents/Translations\\_pending\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Translations_pending_ENG.pdf).

129 Brightonverklaring (2012), par. 29(a)(iii); Brusselverklaring (2015), par. B(2)(h); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 52; Aanbeveling Rec(2008)2 van het CvM (*supra* noot 45), par. 9.

130 Brusselverklaring (2015), par. B(2)(h), B(2)(j); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 52, 53, 72(v).

131 C. Pourgourides, 'National parliaments: guarantors of human rights in Europe', Doc. 12636, 06 June 2011, par. 66.

132 *Idem*, par. 67.

133 En naar relevante ministeries en nationale hoven; Zie bijvoorbeeld *idem*, par. 68; PACE, 'Contribution to the Conference on the Principle of Subsidiarity', AS/Jur/Inf (2010) 04, 25 november 2010, p. 4, 14.

134 Afdeling Internationaal Recht 2016 (*supra* noot 79), p. 5.

135 Zie voor meer informatie Egmond 2014 (*supra* noot 66), p. 186-188.

136 *Idem*, p. 188.

137 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 53.

138 Pourgourides 2011 (*supra* noot 131), par. 28.



voor (veiligheid en) justitie die benadrukt dat wetsvoorstellen mede in het licht van het EVRM moeten worden beoordeeld, en worden mensenrechten meer algemeen gezien als een commissie-overschrijdende aangelegenheid die steeds meegenomen zou moeten worden.<sup>139</sup> Desondanks is opgemerkt dat kennis over mensenrechten niet wijdverspreid is onder Kamerleden of hun ondersteuning.<sup>140</sup>

Weer een andere optie voor grotere parlementaire betrokkenheid is dialoog met het Hof. Deze dialoog kan gestalte krijgen door bijeenkomsten tussen Kamercommissies en vertegenwoordigers van het Hof.<sup>141</sup> Voorbeelden hiervan bestaan al. President Spielmann bezocht de *Commission des lois* van de Franse *Assemblée nationale*<sup>142</sup> en een andere voormalige president, Bratza, verscheen voor de *United Kingdom's Joint Committee on Human Rights* om het parlement te informeren over het werk van het Hof.<sup>143</sup> Het Nederlandse parlement heeft deze voorbeelden nog niet gevolgd.<sup>144</sup>

### 7.3 Professionals

De staten dienen er verder voor te zorgen dat de opleidingsprogramma's en trainingen van bijvoorbeeld rechters, officieren van justitie, politie, veiligheidstroepen en gevangenispersoneel adequate en relevante informatie bevatten over gevestigde EHRM-rechtspraak.<sup>145</sup> Ook zouden het Verdrag en de rechtspraak van het Hof standaard tot het rechtencurriculum moeten behoren.<sup>146</sup> In Nederland lijkt het met het universitaire curriculum wel goed te zitten en worden rechters in opleiding onderwezen in het EVRM-recht. Daarnaast hebben rechters, officieren van justitie en ondersteunend personeel de mogelijkheid om EVRM-cursussen te volgen.<sup>147</sup> Met de scholing in het EVRM-recht lijkt het voor deze professionals dus wel goed te zitten.

### 7.4 Mensenrechten-contactpunten

Om bewustzijn en kennis te vergroten zouden de staten ten slotte mensenrechten-contactpunten kunnen instellen binnen relevante uitvoerende, rechtelijke en wetgevende instanties. Deze contactpunten kunnen met elkaar worden verbonden door bijeenkomsten, informele contacten

139 PACE, 'The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms', PPSD (2014) 22 rev., 8 september 2015, p. 6.

140 Ter Kuile 2013 (*supra* noot 12), p. 124.

141 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 56; EHRM 2015 (*supra* noot 9), par. 6.

142 EHRM 2016 (*supra* noot 5), p. 12.

143 Egmond 2014 (*supra* noot 66), p. 187.

144 Idem.

145 Aanbeveling Rec(2004)4 van het CvM (12 mei 2004), On the European Convention on Human Rights in university education and professional training, par. I; Izmirverklaring (2011), par. B(1)(c); Brightonverklaring (2012), par. 9(c)(v); CDDH 2012 (*supra* noot 8), par. 9(ii); Brusselverklaring (2015), par. B(1)(b); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 47, 72(ii)(a), 197(ii).

146 Aanbeveling Rec(2004)4 van het CvM (*supra* noot 145), par. I.

147 De Wet 2008 (*supra* noot 12), p. 302-303; 'CDDH report on measures taken by the member States to implement relevant parts of the Interlaken and Izmir Declarations', CM(2012)167, 17 December 2012, par. 35; Gerards & Fleuren 2013 (*supra* noot 29), p. 248.

en het uitwisselen van rapporten en nieuwsbrieven.<sup>148</sup> De contactpunten zouden ook over EVRM- aangelegenheden kunnen adviseren.<sup>149</sup> Nederland kent verschillende contactpunten in verschillende vormen, zoals de eerder genoemde gerechtscoördinatoren Europees recht, de Afdeling constitutionele zaken en de cluster mensenrechten van het ministerie van Veiligheid en Justitie.

## 8 Middelen en menskracht

In 2011 luidde de Parlementaire Vergadering (PACE) al de noodklok over het ontoereikende budget van het EHRM,<sup>150</sup> dat in 2016 zo'n 71 miljoen bedraagt.<sup>151</sup> De PACE rapporteerde bijvoorbeeld dat in 2010 de kosten van het aanstellen van één rechter even hoog waren als de jaarlijkse bijdrage van 15 staten samen en dat het EHRM-budget minder dan een kwart dan dat van het Hof van Justitie van de EU bedroeg.<sup>152</sup> Het is dan ook niet verbazend dat de staten wordt gevraagd meer middelen en menskracht in te brengen.

### 8.1 Detachering

Eén manier om bij te dragen is detachering van nationale rechters en andere juristen bij de griffie van het Hof.<sup>153</sup> Vanuit Nederland worden 'al jaren' juristen en rechters in opleiding gedetacheerd.<sup>154</sup> Ook op een andere manier heeft Nederland menskracht geleverd: het heeft in 2012 een vrijwillige financiële bijdrage geleverd aan de aan de RvE van 150.000 euro, zodat de griffie een extra Nederlandse medewerker kon aanstellen voor twee jaar.<sup>155</sup>

### 8.2 Financiering aan de RvE

Een vrijwillige financiële bijdrage kan ten goede komen van het *Human Rights Trust Fund*, de EHRM-rekening voor achterstallige gegronde klachten of een specifiek RvE-mensenrechtenprogramma.<sup>156</sup> In 2008 richtte Noorwegen het *Human Rights Trust Fund* op om activiteiten ter bevordering van de implementatie van het Verdrag, zoals het vertalen van uitspraken, te

148 Brusselverklaring (2015), par. B(2)(i).

149 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 72(iii); Zie ook idem, par. 140.

150 Resolutie 1856(2012) van de PACE (24 januari 2012), Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights, par. 6.

151 EHRM, 'Budget', [http://echr.coe.int/Documents/Budget\\_ENG.pdf](http://echr.coe.int/Documents/Budget_ENG.pdf); Ook het Departement voor de tenuitvoerlegging van uitspraken zou meer budget kunnen gebruiken, zie CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 136, 156.

152 M.-L. Bemelmans-Videc, 'Guaranteeing the authority and effectiveness of the European Convention on Human Rights', AS/Jur (2011) 44, 4 november 2011, par. 20-21.

153 Interlakenverklaring (2010), par. B(4)(e); Izmirverklaring (2011), par. F(5); Brusselverklaring (2015), par. B(1)(f); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 110.

154 *Handelingen I* 2011/12, 22, item 3, p. 37.

155 *Kamerstukken I* 2011/12, 33 000 V, AE.

156 Izmirverklaring (2011), B(1)(e); Brightonverklaring (2012), par. 9(d)(iii); CDDH 2012 (*supra* noot 8), par. 9(ix); Brusselverklaring (2015), par. B(1)(f), B(2)(g), B(2)(g).

ondersteunen. Nederland heeft zich met vier andere staten bij dit fonds aangesloten en draagt jaarlijks 250.000 euro bij.<sup>157</sup> Daarbij heeft Nederland in 2012 en 2013 50.000 euro gestort op de rekening voor achterstallige gegronde klachten.<sup>158</sup> Inmiddels zijn deze betalingen zijn gestaakt, maar de reden daarvoor is onduidelijk.

### 8.3 Financiering binnen lidstaten

Een andere oproep omtrent middelen betreft het nationale niveau: er moeten voldoende middelen beschikbaar zijn om de volledige en effectieve tenuitvoerlegging van alle uitspraken mogelijk te maken.<sup>159</sup> Aangezien Nederland weinig tenuitvoerleggingsproblemen heeft, is deze oproep waarschijnlijk niet de meest relevante voor Nederland.

## 9 Varia

Ten slotte zijn er drie maatregelen die de staten kunnen nemen die niet netjes in één van de eerder besproken categorieën vallen. Deze maatregelen worden als hekkensluiter besproken.

### 9.1 Mensenrechteninstituut

De staten kunnen overwegen om een onafhankelijk nationaal mensenrechteninstituut op te richten.<sup>160</sup> Met de oprichting van het College voor de Rechten van de Mens (CRM) in 2012 is dat hier inmiddels gedaan. Mensenrechteninstellingen kunnen de implementatie van het Verdrag bevorderen door bijvoorbeeld expert opinies te schrijven over de verenigbaarheid van voorstelde wetgeving en beleid met het Verdrag en over de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken. Daarnaast zouden deze organen informatie aan het publiek en trainingen aan professionals kunnen geven over het EVRM.<sup>161</sup> De taak van het CRM is onder andere het aansporen tot naleving van mensenrechtenverdragen en van bindende mensenrechtelijke besluiten van volkenrechtelijke organisaties.<sup>162</sup> Toch lijken het EVRM en de EHRM-uitspraken niet een grote rol te spelen bij het CRM; in de jaarverslagen of het strategisch plan 2016-2019 wordt er niet over gerept.

157 *Kamerstukken I* 2012/13, 33 400 VI, F; RvE, 'A strong commitment by Council of Europe and CEB member states in favour of human rights', [www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund/default_en.asp).

158 EHRM, 'The Interlaken Process and the Court', 12 oktober 2015.

159 Brusselverklaring (2015), par. B(2)(c); Zie ook CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 139.

160 Brightonverklaring (2012), par. 9(c)(i); Brusselverklaring (2015), par. B(1)(g); CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 72(ix).

161 CDDH 2015 (*supra* noot 7), par. 58.

162 Wet College voor de rechten van de mens, art. 3 lid g en h.

## 9.2 Protocol 15

De staten zijn opgeroepen om Protocol 15 zo snel mogelijk te tekenen.<sup>163</sup> Dit is, in tegenstelling tot Protocol 16, geen optioneel protocol en moet daarom door alle staten worden geratificeerd voordat het in werking treedt.<sup>164</sup> Protocol 15 voegt onder andere een verwijzing naar het subsidiariteitsbeginsel en de *margin of appreciation*-doctrine toe aan de preambule van het Verdrag, maakt het onmogelijk voor partijen om afstand van rechtsmacht aan de Grote Kamer te dwarsbomen en verlaagt de termijn voor het indienen van een klacht van zes naar vier maanden.<sup>165</sup> Nederland heeft dit Protocol op 1 oktober 2015 geratificeerd. Het totaal aantal handtekeningen dat nog niet is gevolgd door ratificatie staat nu op 13 en het totaal aantal ratificaties op 28.<sup>166</sup>

## 9.2 CvM-aanbevelingen

Verder zouden de staten ten volle rekening moeten houden met CvM-aanbevelingen op grond waarvan dit stuk deels is geschreven. De staten moeten daarnaast nagaan of zij dit daadwerkelijk doen.<sup>167</sup> Of Nederland dit op enige systematische wijze doet, is de auteur niet bekend.

## 10 Slot: verbeteringsopties voor Nederland

Het is duidelijk dat de staten wordt aanbevolen om veel en uiteenlopende maatregelen te treffen. De aanbevelingen zijn divers, onder andere omdat ze èn algemeen èn bijzonder specifiek van aard zijn en omdat sommige bindend zijn, terwijl andere louter suggesties zijn. Toch is het mogelijk om een lijn te ontwaren in de wirwar van aanbevelingen, zo blijkt uit het feit dat vrijwel alle aanbevelingen in dit stuk relatief gemakkelijk konden worden gecategoriseerd.

Verschillende aanbevelingen lijken niet echt relevant voor Nederland te zijn, omdat een bepaalde maatregel al is genomen of omdat Nederland een probleem niet kent waarop een aanbeveling ziet. Dit komt onder meer doordat Nederland geen enorme tenuitvoerleggingsproblemen kent en ook niet kampt met de daarmee gepaard gaande repetitieve klachten. Toch blijft er op grond van de aanbevelingen natuurlijk ruimte over voor verbetering en is het belangrijk dat Nederland geen stappen achteruit zet.

Alhoewel Nederlands beleid, rechtspraak en regelgeving vaak aan de EVMR-vereisten voldoet en vrijwel steeds wordt aangepast wanneer dit niet het geval blijkt te zijn, leggen de regering, het parlement en de rechter het EVRM en de bijbehorende jurisprudentie soms minimalistisch uit. Voor de rechter is dit soms begrijpelijk omdat hij niet al te ver op de wetgever vooruit kan lopen,<sup>168</sup> maar de twee andere spelers zouden zich minder terughoudend kunnen opstellen.

<sup>163</sup> Brusselverklaring (2015), par. 14.

<sup>164</sup> Protocol 16 EVRM, art. 7.

<sup>165</sup> Idem, art. 1, 3, 4.

<sup>166</sup> Zie [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p\\_auth=ldZalj4U](http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/213/signatures?p_auth=ldZalj4U) (bekeken op 3 juni 2016).

<sup>167</sup> Interlakenverklaring (2010), par. B(4)(f); Brightonverklaring (2012), par. 9(b); CDDH 2012 (*supra* noot 8), par. 9(vii).

<sup>168</sup> HR 10 augustus 2001, ECLI:NL:HR:2001:ZC3598, NJ 2002/278; Gerards & Fleuren 2013 (*supra* noot 29), p. 239.

Het Verdrag laat hier ruimte voor, nu het de ruimte geeft aan de staten om het beschermingsniveau van het Verdrag zelf uit te breiden.<sup>169</sup> Het Verdrag is dus de fundering waarop staten hun grondrechtenbescherming kunnen bouwen; niet het plafond waarboven zij nooit mogen uitkomen.<sup>170</sup> Bovendien is het Verdrag een *living instrument*, en kan Nederland mogelijk voorkomen dat het Hof een schending vindt in de toekomst wanneer de EVRM-standaarden niet al te minimalistisch uitlegt.

Een kritische kanttekening die kan worden geplaatst is dat het soms erg lang duurt voordat een wet, die de achterliggende reden was voor een EVRM-schending, is geamendeerd. Hier zou meer vaart achter gezet kunnen worden. Een wetwijziging blijft niettemin hoe dan ook een langdurig proces. In de tussentijd zou de regering daarom, voor zo ver het dit niet al doet, gebruik kunnen maken van minnelijke schikkingen, en mocht dat niet lukken, eenzijdige verklaringen. Zo voorkomt de regering dat het Hof opnieuw uitspraak moet doen terwijl het al duidelijk is dat een wetwijziging nodig is. Andere staten doen dit ook.<sup>171</sup>

De Nederlandse rechter biedt soms geen rechtsherstel voor een EVMR-schending, namelijk wanneer hij abstineert en de wetgever verantwoordelijk houdt voor het vinden van een oplossing. Vanuit het EVMR geredeneerd, is het 'wenselijk aan deze praktijk zoveel mogelijk paal en perk te stellen, door toch zelf een voorziening te treffen of door het bieden van een vervangende schadevergoeding'.<sup>172</sup> Bovendien is het zo, zoals zojuist ook opgemerkt, dat de wetgever niet altijd even snel regelgeving aanpast. De rechter zou dit probleem deels kunnen ondervangen door een termijn op te leggen aan de wetgever en zelf in de zaak te voorzien wanneer de wetgever de termijn overschrijdt.<sup>173</sup>

Met betrekking tot een door het EHRM vastgestelde schending werd beschreven dat in het burgerlijk recht in theorie de klager de staat kan aanspreken in een procedure op grond van onrechtmatige daad, ware het niet dat de Hoge Raad stringente criteria hiervoor hanteert. Verder zou de bestuursrechter in theorie EHRM-uitspraken kunnen verwerken op grond van artikel 4:6 Awb, ware het niet dat hij deze uitspraken niet als novum erkent. De minister besloot in 2005 om de mogelijkheden voor rechtsherstel niet uit te breiden in deze twee rechtsgebieden, omdat deze twee opties bestaan en hij de hoop had dat de rechter deze opties zou gaan benutten. Het wensdenken van de minister heeft echter nog geen effect gehad. De vraag dient zich daarom aan of het toch niet nodig is om de wet op bepaalde punten te wijzigen en de rechter handvatten te bieden om, naast in het strafrecht, ook in het burgerlijk en bestuursrecht rechtsherstel te bieden voor door het EHRM vastgestelde schendingen.<sup>174</sup>

169 Art. 53 EVRM; J.H. Gerards, 'Art. 53', in: J.H. Gerards e.a. (red.), *Sdu Commentaar EVRM. Deel II – Procedurele bepalingen*, Sdu uitgevers: Den Haag (2014), p. 417.

170 Zie ook J.H. Gerards, 'De EHRM-rechtspraak als richtsnoer bij het opstellen van wetgeving. Enkele relativerende opmerkingen aan de hand van de wetsvoorstellen over gedwongen zorg', *Nederlands Tijdschrift voor Mensenrechten/NJCM-Bulletin* 2015, p. 296-315, p. 304.

171 Glas 2016 (*supra* noot 2), p. 227.

172 Barkhuysen & van Emmerik 2006 (*supra* noot 44), p. 64; Zie ook Uzman 2013 (*supra* noot 44), p. 610, 621.

173 Idem; Dit gebeurt in de praktijk soms al, zie de *Salduz*-uitspraak bijvoorbeeld, waarin de Hoge Raad meenam dat de relevante Richtlijn uiterlijk op 27 november 2016 moet zijn geïmplementeerd (r.o. 6.2.5), HR 22 december 2015 ECLI:NL:HR:2015:3608, NJ 2016/5, NJB 2016/153.

174 Barkhuysen & van Emmerik 2006 (*supra* noot 44), p. 58; De Wet 2008 (*supra* noot 12), p. 290; L.R. Glas 'Ruimte voor de nationale rechter bij de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken', in: L.R. Glas, J. Ouwerkerk en H. Scholtens, *Europa: Bedreiging of kans*, BJu: Den Haag 2013, p. 3-20, op p. 14, 15.

Nederland publiceert zijn actieplannen en -rapporten niet. Het zou ook niet nodig zijn om het parlement deze stukken toe te sturen, omdat het parlement nu al Kamervragen kan stellen over tenuitvoerleggingskwesties. Toch zou de regering kunnen overwegen om actieplannen en -rapporten wel te publiceren. Dit maakt het makkelijker voor het parlement om zich te laten informeren over de staat van tenuitvoerlegging van een uitspraak omdat het dan niet langer zelf om informatie hoeft te vragen. Daarnaast maakt publicatie het eenvoudiger voor andere belanghebbenden om zich op de hoogte te stellen; het parlement is immers niet de enige belanghebbende, maar wel de enige belanghebbende die het recht heeft om Kamervragen te stellen. Bovendien bevat de *Rapportage Internationale Mensenrechtenprocedures* wel informatie over tenuitvoerlegging, maar verschijnt de rapportage pas veel later dan dat een actieplan of -rapport aan het CvM is toegestuurd.

Voor twee Straatsburgse procedure-elementen, namelijk minnelijke schikkingen en eenzijdige verklaringen, geldt dat Nederland hiervan gebruik maakt, maar dat het niet duidelijk is of er ruimte is om dit vaker te doen op grond van de beschikbare cijfers. Het is echter duidelijk dat Nederland, gezien het aantal uitspraken per jaar (veertien waarvan negen met een schending van 2012-2014) nauwelijks meer gebruik zou kunnen maken van deze procedures in de context van repetitieve zaken.<sup>175</sup> Er lijkt wel ruimte te zijn voor Nederland om vaker te interveniëren zoals hierboven al is aangegeven.<sup>176</sup> Zo intervenieerde het VK in *Jaloud/Nederland*,<sup>177</sup> maar intervenieerde Nederland niet in een vergelijkbare zaak tegen het VK, en dat terwijl de zaak tegen Nederland eerder werd gecommuniceerd.<sup>178</sup> Ook intervenieerde Nederland niet in bijvoorbeeld *Salduz/Turkije*,<sup>179</sup> *Brogan e.a./VK*<sup>180</sup> of *Goodwin/VK*,<sup>181</sup> uitspraken die uiteindelijk bijzonder relevant bleken te zijn en die aanzienlijke veranderingen teweeg hebben gebracht in Nederland. Alhoewel het natuurlijk niet altijd mogelijk is om op voorhand te voorspellen welke uitspraak relevant zal zijn, kan hierin wel meer geïnvesteerd worden, maar dan moeten hiervoor waarschijnlijk wel de nodige middelen beschikbaar voor worden gesteld.

Wat betreft rechtelijke dialoog geldt dat Polak, de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, wellicht ook keer een bezoek aan het Hof zou kunnen brengen, net als zijn collega bij de Hoge Raad al deed. Daarnaast zouden de Nederlandse hoogste rechters, mochten zij dat nog niet hebben gedaan, interesse kunnen tonen in het door het EHRM opgerichte *Network of superior courts* en vervolgens een *memorandum of understanding* met het Hof kunnen tekenen om zo lid te worden van dat netwerk. Ten slotte kunnen dezelfde rechters aangemoedigd worden om zich tot het Hof te richten met een adviesverzoek wanneer Protocol 16 in werking is getreden en door Nederland is geratificeerd.

<sup>175</sup> Idem, p. 48

<sup>176</sup> Zie ook L.R. Glas, 'Verjaardagswens: Meer statelijke vrienden', *NTM/NJCM-Bull.* 2016, p. 459-460.

<sup>177</sup> 20 november 2014 EHRM (GK), 47708/08, EHRC 2015/35, m.nt. T. de Lange; Gecommuniceerd op 6 oktober 2008.

<sup>178</sup> 7 juli 2011 EHRM (GK), 55721/07, EHRC 2011/156, m.nt M. den Heijer (*Al-Skeini e.a./VK*); Gecommuniceerd op 17 december 2008.

<sup>179</sup> 27 november 2008 EHRM (GK), 36391/02, EHRC 2007/9, m.nt T.N.B.M. Spronken.

<sup>180</sup> EHRM 29 november 1988, 11209/84 e.a.

<sup>181</sup> EHRM (GK) 27 maart 1996, 17488/90.

Nederland zou bewustzijn en kennis van het EVRM nog verder kunnen vergroten door voor een vertaling te zorgen van de *Practical Guide on Admissibility Criteria*. Verder zou het parlement zijn betrokkenheid bij en kennis van het Verdrag kunnen opschroeven door, wanneer er genoeg voer voor discussie is, een debat te organiseren naar aanleiding van de *Rapportage Internationale Mensenrechtenprocedures*. Daarnaast zou het parlement kunnen overwegen om een keer de Nederlandse EHRM-rechter uit te nodigen om voor bijvoorbeeld een Kamercommissie een toelichting te verzorgen.<sup>182</sup>

In de categorieën ‘middelen en menskracht’ en ‘varia’ kunnen ten slotte nog drie punten worden aangestipt. Nederland storte in 2012 en 2013 een bijdrage op de EHRM-rekening voor achterstallige gegronde klachten en zou dit weer kunnen oppakken, temeer daar dergelijke klachten nu bijna de helft van alle aanhangige zaken vormen, zoals beschreven in de introductie. Meer specifiek zou het CRM kunnen overwegen om zich meer te richten op het aansporen tot de implementatie van het EVRM en de tenuitvoerlegging van EHRM-uitspraken. Ook zou Nederland, wanneer het dit niet al doet, eens kunnen nagaan of het ten volle rekening houdt met relevante CvM-aanbevelingen, iets waar deze bijdrage mogelijk van nut voor kan zijn.

182 Silvis, de Nederlandse EHRM-rechter, geeft echter aan dat het tijdens een sessie met de Britse rechter (Bratza), die rechter vooral ‘stevig aan de tand’ werd gevoeld en dat het niet kwam tot ‘een echte dialoog’. Toch geeft Bratza aan, zoals aangehaald door Jos Silvis: ‘it is particularly appropriate that such meetings should take place with Committees [the Joint Committee of Human Rights, LRG] such as yours, Mr Chairman, since you have a specific function of keeping abreast both with developments and fulfilling the function of scrutinising legislation for compliance, and following up the execution of the Court’s judgment’, zie J. Silvis, ‘ZoS (14)’, *NTM/NJCM-Bull.* 2015, p. 358-359.